

**UniCEUB – Centro Universitário de Brasília  
Curso de Relações Internacionais**

**Letícia Roberta da Cruz Silva**

**DIREITOS HUMANOS E POVOS INDÍGENAS: O CASO CHIAPAS.  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO FENÔMENO RECENTE DA  
GLOBALIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

**Brasília, junho, 2003**

**Letícia Roberta da Cruz Silva**

**DIREITOS HUMANOS E POVOS INDÍGENAS: O CASO CHIAPAS.  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO FENÔMENO RECENTE DA  
GLOBALIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Banca Examinadora:

---

Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão  
(Orientador)

---

Prof. Tarciso Dal Maso Jardim  
(Membro)

---

Prof.<sup>a</sup> Renata Melo Rosa  
(Membro)

**Brasília, junho, 2003**

*“A Nação é um mundo onde cabe muitos mundos”*

EZLN – Exército Zapatista de Libertação Nacional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por ser minha orientação e inspiração em toda caminhada.

À minha mãe e ao meu irmão, pelo amor e apoio incondicional.

A todas as pessoas que eu amo, pela compreensão nos momentos difíceis.

Ao meu mestre e orientador, Renato Zerbini Ribeiro Leão, pela dedicação e pelos preciosos ensinamentos.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
Capítulo 1 – DIREITOS HUMANOS – CONCEITOS, EVOLUÇÃO E DESAFIOS.....	10
1.1. <u>Conceitos e Perspectivas dos Direitos Humanos</u> .....	10
1.2. <u>A Evolução do Direito Internacional do Homem e a Identificação dos seus desafios</u> .....	13
Capítulo 2 – OS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	18
2.1. <u>Por que analisar os Direitos Humanos à luz do Direito Internacional Público?</u> .....	18
2.2. <u>A importância das normas do Direito Internacional Público para a proteção das minorias</u> .....	23
2.3. <u>Os Povos Indígenas e o conceito de minorias</u> .....	27
Capítulo 3 – O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO E OS POVOS INDÍGENAS.....	29
3.1 <u>Os Povos Indígenas e o Sistema Internacional de Proteção</u> .....	30
3.2 <u>O debate acerca da Proteção Internacional dos Povos Indígenas na ONU e na OEA</u> .....	36
3.3 <u>A incorporação das normas do Direito Internacional Público e do Direito Internacional dos Direitos Humanos no ordenamento jurídico mexicano</u> .....	40
Capítulo 4 – O CASO CHIAPAS.....	45
4.1 <u>Chiapas</u> .....	45
4.2 <u>O Estado Mexicano e os Povos Indígenas</u> .....	51

<u>4.3</u>	<u>Soluções Possíveis</u> .....	55
CONCLUSÃO.....		59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		61

## INTRODUÇÃO

O Estado, principal defensor dos Direitos Humanos, paradoxalmente vem a ser o maior violador. É o que comprova a recente relação entre o Estado mexicano e as comunidades indígenas de Chiapas, as quais não estão integradas na sociedade seja com relação ao processo econômico e político deste país, seja com o processo social.

Este trabalho tem como finalidade mostrar os conceitos fundamentais dos Direitos da Pessoa Humana, vis a vis, suas abordagens no tocante ao estudo dos povos indígenas e a relação destes com o Estado. A proposta para abordar tais conceitos tem como referência o conflito que se estabeleceu no estado de Chiapas, na região sul do México. O estudo tem como objetivo mostrar a relação existente entre o Estado Mexicano e os povos indígenas chiapanecas após o conflito que deu origem às profundas críticas contra o governo e ensejou questões sobre os direitos dos povos indígenas.

Sendo assim, o método científico a ser utilizado edifica-se a partir de fontes bibliográficas, onde se fará um estudo de caso sobre o conflito e uma identificação dos fatos recentes que evidenciam a atual relação dos povos indígenas com o Estado mexicano.

Hoje, quando se fala de Direitos Humanos tenta-se fazer uma análise universal, que possa alcançar as mais diversas civilizações, as culturas, as religiões, as raças e as etnias, que, diferentes entre si, são regidas pelo respeito e pelo convívio da fraternidade e pela liberdade de todos. Entretanto, tal análise parece estar muito distante da atual realidade. A relação entre os Estados nacionais e os cidadãos desafia o lema: “direitos humanos para todos”. Nos

deparamos com ascrises existentes entre os grupos minoritários<sup>1</sup>, em especial os povos indígenas, excluídos, atualmente, do convívio social.

O século XX termina com a hegemonia mundial do capitalismo. A crise dos países socialistas e o fim de muitos deles, colocou o socialismo em xeque. Como seqüência deste processo, a figura dos países emergentes passa a estar presente no cenário do capitalismo mundializado e entre esses países está o México, que objetivando tornar-se país do centro do capitalismo passou a implantar a política neoliberal. Reduziu o papel do Estado através da eliminação de programas sociais pondo fim assim a sua política assistencialista. A economia passou a conhecer novas regras para atrair investimento estrangeiros: política recessiva baseada em taxas de juros altos; abertura para as importações; etc.<sup>2</sup>

Neste sentido, será analisado o conflito em Chiapas, onde abordar-se-á questões como a exclusão social dos indígenas, direito à propriedade e bem-estar e a inserção do Estado na nova ordem mundial, que serão tópicos a serem explicados a partir dessa região.

A situação dos indígenas de Chiapas denuncia a marginalização e a pobreza históricas a que são submetidos. A realidade da região é discrepante com a realidade de um México “virtual” que entrou para o NAFTA visando o crescimento econômico do país, enquanto a população indígena denuncia a exclusão social a que está submetida com altas taxas de analfabetismo, desnutrição, falta de saneamento básico e energia elétrica.

A entrada do México no NAFTA propõe a condição de abolição do artigo 27 da constituição de 1910. Esse artigo garantia aos indígenas a propriedade sobre os ejidos (terras comunais). Mas, entre as exigências do NAFTA está a de que essas terras tornem-se comercializáveis. Esta alteração do artigo 27 implica não só uma questão econômica de perda de terras dos povos indígenas, mas uma

---

<sup>1</sup> Sabe-se que no plano internacional as discussões acerca da definição para o tema “minorias” impedem o êxito na elaboração de um conceito universalmente aceito. No presente trabalho o enfoque conceitual a ser utilizado sobre “minorias” é o da sua posição de não-dominância, no entanto, propõem-se a adoção para o termo: grupos vulneráveis.

<sup>2</sup> Privatização de estatais; indústrias implantadas nas proximidades da fronteira com os Estados Unidos passaram a maquiagem seus produtos.



questão econômica que interfere na sobrevivência cultural dos povos indígenas. Para eles, a terra define a cultura dos povos e sua identidade étnica.

Desta forma, verifica-se que o capitalismo sempre se nutriu da contradição entre a igualdade jurídica e a desigualdade econômica, onde o que se vê é o processo de acumulação capitalista como expressão de uma efetiva desigualdade social. Porque aí o sistema se reproduz sob a forma de acumulação primitiva de capital, o que justamente restaura e preserva elementos essenciais da chamada economia colonial.

O surgimento do EZLN (Exército Zapatista de Libertação Nacional) trouxe a articulação pautada pela democracia comunitária que regem as comunidades indígenas, onde as decisões são tomadas pelo conjunto dos habitantes. Ao invés de realizar ataques militares, os rebeldes ocupam as comunidades politicamente, declaram municípios autônomos, regidos por conselhos populares e rejeitam a autoridade do governo, lutando por autonomia, terra para trabalhar melhores condições de saúde e educação. Mas a denúncia da realidade local em Chiapas vem acompanhada da denúncia da realidade mexicana. O zapatismo utiliza como estratégia e movimento de integração das questões regionais e locais para canalizar o apoio e o interesse da sociedade civil para com os indígenas. Entre uma resistência pacífica e armada propõem um novo compromisso, um novo pacto que respeite a autonomia das pessoas e das comunidades.

Neste contexto, analisando as diversas dificuldades que concernem a realidade dos povos indígenas, o seguinte trabalho discutirá estas questões inicialmente sob a ótica do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a posterior identificação e compreensão da recente relação entre o Estado Mexicano e as comunidades indígenas de Chiapas.

---

## **Capítulo 1**

### **DIREITOS HUMANOS – CONCEITOS, EVOLUÇÃO E DESAFIOS.**

Neste capítulo inicial, será abordado o tema de direitos humanos objetivando facilitar a compreensão geral do presente trabalho. A idéia central de sua análise será para uma posterior compreensão do real foco de estudo: analisar o relacionamento entre o Estado Mexicano e as comunidades indígenas de Chiapas. Neste caso, os conceitos aqui apresentados conformam apenas como um arcabouço teórico mínimo.

#### **1.1 – Conceitos e Perspectivas dos Direitos Humanos**

Construir uma definição para o conceito de direitos humanos parece tarefa fácil, tendo em vista a simples identificação da expressão. No entanto, observando a amplitude do tema, faz-se reconhecer que a sua conceitualização não é unânime nas diversas culturas, contudo, a idéia central alcança as características de universalidade no mundo contemporâneo.

Entende-se por direitos humanos, aqueles direitos inerentes à pessoa humana, que visam resguardar a sua integridade física e psicológica perante seus semelhantes e perante o Estado em geral. De forma a limitar os poderes das autoridades, garantindo, assim, o bem estar social através da igualdade, fraternidade e da proibição de qualquer espécie de discriminação. Tais direitos não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e garantir.<sup>3</sup>

Com efeito, verifica-se que os direitos humanos são os direitos do homem enquanto cidadão, integrante da sociedade. Sua própria natureza humana alcança tais direitos.

---

<sup>3</sup> Conceito de direitos humanos segundo Joao Baptista Herkenhoff, apresentação publicada na pagina da web Dhnet ([www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)).

O conceito de direitos humanos, face o mundo contemporâneo, está definido atualmente como resultado do seu processo de evolução, que é , seguido pelo pensamento filosófico, jurídico e político da humanidade. A concepção da sua universalidade ultrapassa a soberania dos Estados, porém, analisando o nível de organização mundial em que se encontra a sociedade hoje, pode-se argumentar, certamente, que a perspectiva para a proteção desses direitos, em alcance internacional, é ainda um grande desafio das relações internacionais. Tal afirmação será confirmada e melhor abordada no capítulos posteriores.

Para uma análise mais expressiva do próprio conceito de “direitos do homem”, far-se-á necessário observar o que foi descrito na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Em seu artigo 1º, expressa a Declaração que “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. “Toda pessoa tem o direito à vida, a liberdade e á segurança pessoal” (artigo III). “Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei” (artigo VI).<sup>4</sup>

Segundo o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan:

“Os Direitos Humanos são fundamentais para a existência e a coexistência humanas. São universais, indivisíveis e interdependentes. Expressam aquelas tradições de tolerância encontradas em todas as culturas e tradições religiosas do mundo”.<sup>5</sup>

De uma forma geral, no que toca a lógica do presente trabalho, pode-se identificar questões como o direito à identidade cultural das minorias<sup>6</sup> e o direito à propriedade. Segundo a Declaração Universal (artigo XVII), “Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”. Reconhecer tais direitos é também condenar as suas profundas violações, principalmente quando se fala do exercício ilegal do poder do Estado.

---

<sup>4</sup> Para uma análise mais detalhada do tema, far-se-á necessária a leitura dos artigos presentes na Declaração.

<sup>5</sup> ANNAN, Kofi. **Direitos Humanos: Conquistas e Desafios**. Brasília. Letraviva, 1999.p. 07.

Partindo de tal análise, também pode-se incluir a questão da propriedade como fator que é assegurado como meio para garantia da subsistência, “é o direito universal à terra como fonte provedora das condições mínimas para que a família e a comunidade possam levar uma vida digna”<sup>7</sup>. Entretanto, tratando-se de uma reflexão sobre a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se pode deixar de ressaltar que no mundo globalizado de hoje, o direito à propriedade há de ser focado não mais como um direito vinculado exclusivamente à terra, mas sim, como um direito à propriedade em geral.

Sob a ótica do fenômeno da globalização, é importante dizer que a preocupação acerca dos direitos da pessoa humana passou a ser uma questão central perante a comunidade internacional. Essa questão, que se tornou tema fundamental para a agenda internacional, deve, no entanto, ser observada a partir do questionamento do princípio da soberania do Estado.

Em vista da discrepante realidade<sup>8</sup> observada com o fenômeno da globalização e do agravamento das desigualdades na sociedade, nota-se o paradoxo entre a universalidade dos direitos do homem e o relacionamento dos povos à margem do poder estatal.

Diante de um novo conceito de soberania, que será abordado no capítulo 2 deste trabalho, surge a necessidade de instrumentos normativos que assegurem a inviolabilidade dos povos e garantam os direitos fundamentais<sup>9</sup>, tornando, nesse sentido, os processos de universalização<sup>10</sup> dos direitos humanos uma

---

<sup>6</sup> Direito este descrito no artigo 27 com a aprovação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

<sup>7</sup> BASTOS, Márcio Thomaz. **Direitos Humanos: Conquistas e Desafios**. Brasília, Letraviva, 1999.p. 231.

<sup>8</sup> Destaca-se, por exemplo, disparidades sócio-econômicas entre os países e entre as camadas sociais dentro de cada país.

<sup>9</sup> De acordo com Ana Maria D’Avila, entende-se por direitos fundamentais como os princípios jurídica e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção de dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal. Ver, D’AVILA, Ana Maria. **Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar**. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 35

<sup>10</sup> O reconhecimento da proteção universal dos direitos humanos ocorre com a aprovação da Declaração Universal de 1948. Os direitos universais e a revalorização do indivíduo correspondem a todos os habitantes da terra.

complementação dos sistemas nacionais de proteção de direitos e uma garantia adicional contra a violação de direitos.

## **1.2 – A Evolução dos Direitos Internacionais do Homem e a identificação dos seus desafios.**

Após as atrocidades da Segunda Guerra Mundial, introduziu-se no mundo a noção de que os direitos do homem deveriam ser protegidos pelo direito internacional. A abordagem partia do princípio de reconhecer que os direitos fundamentais do homem não poderiam ser apenas reconhecidos pelos Estados, mas sim protegidos.

O reconhecimento universal da igualdade humana só foi possível com a percepção de que a superioridade de uma raça, de uma classe social, de uma cultura ou de uma religião sobre todas as demais coloca em risco a evolução e a sobrevivência de toda a comunidade internacional. Segundo a análise de Bobbio:

“...os direitos do homem são, indubitavelmente, um fenômeno social. Ou, pelo menos, são também um fenômeno social: e, entre os vários pontos de vista de onde podem ser examinados (filosófico, jurídico, econômico, etc.), há lugar para o sociológico, precisamente o da sociologia jurídica. Os indivíduos, adquirindo pelo menos potencialmente o direito de questionarem seu próprio Estado, vão se transformando, de cidadãos de um Estado particular, em cidadãos do mundo.”<sup>11</sup>

Tal fenômeno da universalização dos direitos do homem, pode ser identificado por Ana Maria D’Ávila, como um processo que possui raízes e precedentes muito antigos, porém, em sentido estrito, o seu início é marcado pela entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, cujas idéias concretizaram-se três anos após na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).<sup>12</sup>

A Carta das Nações Unidas, no que diz respeito aos direitos humanos, contemplava dispositivos bem distantes das expectativas e esperanças que

---

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto, **A Era dos Direitos**, Campus, Rio de Janeiro, 1992, p. 68.

<sup>12</sup> D’ÁVILA, Ana Maria. **Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar**. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 59.

havia sido suscitadas pela declaração do Presidente Roosevelt de 1941. De fato, cada uma das potências vitoriosas da II GM trazia, no momento da redação da Carta, problemas no campo dos direitos humanos. Nos EUA, a discriminação racial; e na URSS, a falta de liberdade e expressão política.<sup>13</sup>

Sabe-se que a Carta das Nações Unidas trouxe a busca pela cooperação internacional, objetivando promover e estimular os direitos humanos às liberdades fundamentais para todos. Contudo, conforme descrito por Accioly, a Carta não define esses direitos, nem os garante compulsoriamente.<sup>14</sup> Mas argumenta também que, a Carta não constitui uma mera declaração de princípios, tendo os Estados o dever de respeitá-los e de observá-los.<sup>15</sup>

Com efeito, o processo de desenvolvimento das Nações Unidas, a necessidade e preocupação acerca das questões que norteavam a afirmação dos direitos do homem, foram fundamentais para a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Assinada solenemente em Paris em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal espelhava e legitimava a crescente necessidade pela promoção e proteção dos direitos da pessoa humana. A preocupação, em matéria de direitos humanos, fez-se introduzir a idéia de que as obrigações dos Estados perante a comunidade não era mais uma questão de exclusiva jurisdição doméstica.

Com a aprovação definitiva da Declaração Universal pela Assembléia Geral da ONU, iniciava-se um novo processo institucional no campo dos direitos humanos, qual seja, o da elaboração dos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos: O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), com o seu Protocolo Facultativo. Ao longo dessa etapa, que teria a duração de dezoito

---

<sup>13</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001. P. 43.

<sup>14</sup> ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**, São Paulo, Saraiva, 2000, p. 332.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 332.

anos, viriam a aflorar as árduas discussões e o debate ideológico característico da época que ficou conhecida como “período da guerra fria”.<sup>16</sup>

A Conferência de Viena<sup>17</sup> pode ser entendida como um marco para a consagração dos direitos humanos como tema global. Conferiu abrangência inédita aos direitos humanos, pois introduziu a idéia de reafirmação da sua universalidade, indivisibilidade e interdependência. Onde entendeu-se que a observância dos Direitos Humanos não pode ser questionada com base no relativismo cultural, a universalidade de tais direitos é, na verdade, enriquecida pela diversidade cultural, que não pode ser objeto de justificação da violação dos Direitos Humanos.

Ana Maria D’Ávila aponta que:

“A universalização dos direitos, fenômeno característico de nossa época, está ligado à internacionalização política e jurídica da matéria, já que os direitos do homem têm deixado de ser um assunto que atrai a atenção apenas do ponto de vista histórico, filosófico ou doutrinário, transformando-se em um tema que, política e juridicamente, interessa a toda a comunidade internacional. Aliás, é um processo que salienta o conflito existente entre o poder político nacional, criador do direito interno, e o limite desse poder na defesa do indivíduo, em razão de ser um assunto no qual coexistem (ainda que em diferentes níveis, segundo os diversos critérios políticos e os sistemas de cada Estado) a regulação interna e a internacional, as competências estatais e os órgãos internacionais. Daí que ninguém pode hoje duvidar de que o tema dos direitos do homem está, regulado, ainda que parcialmente, pelo direito internacional.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001. P. 49.

<sup>17</sup> Realizada em Viena, Áustria, em 1993.

<sup>18</sup> D’ÁVILA, Ana Maria. **Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar**. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 2001, p. 60.

A Professora Flávia Piosevan afirma que:

“Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao evés, não merece qualquer observância. A idéia da não acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. Sob esta ótica, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade”.<sup>19</sup>

Segundo Cançado Trindade, o processo histórico da generalização e expansão da proteção internacional dos direitos humanos tem sido marcado pelo fenômeno da multiplicação dos instrumentos de proteção, os quais se têm feito acompanhar pela identidade básica de propósito e a unidade conceitual (indivisibilidade) dos direitos humanos. Tal fenômeno tem, desse modo, acarretado a extensão ou ampliação da proteção devida às supostas vítimas. No presente contexto, o que mais importa, em última análise, é precisamente o grau da proteção devida, e não o plano ou nível em que é exercida; no presente domínio, tem-se feito uso do direito internacional para aprimorar e fortalecer o grau de proteção dos direitos consagrados.<sup>20</sup>

Em face a um cenário de coordenação macroeconômica e política do sistema internacional, o mercado passa a ser identificado por sua irracionalidade de acordo com as necessidades claramente visíveis da população em geral. Quanto ao entendimento desta coordenação com vistas ao campo interno do poder estatal, observa-se a significativa discrepância de uma grande parte da sociedade, excluída e marginalizada, frente a outra parcela que detém não somente certos benefícios produzidos pelo processo globalizador, mas também

---

<sup>19</sup> PIOSEVAN, Flavia. Artigo Publicado na pagina da web ([www.iedc.org.br](http://www.iedc.org.br)).

<sup>20</sup> TRINDADE, A.A. Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, vol. I, Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 53.



direitos básicos que garantem a dignidade do homem para a sua sobrevivência. Tais direitos não podem ser exclusivos de uma pequena parcela da sociedade, são direitos de todo e qualquer integrante desta, é o direito do homem, do cidadão, portanto deve ser afirmado como um direito universal.

Nas palavras da Professora Flávia Piosevan, reconhece-se que:

“O alcance universal dos direitos humanos é mitigado pelo largo exército de excluídos, que se tornam supérfluos em face do paradigma econômico vigente, vivendo mais no "Estado da natureza" que propriamente no "Estado Democrático de Direito". A garantia dos direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde e à educação), que integram o conteúdo dos direitos humanos, tem sido apontada como um entrave ao funcionamento do mercado e um obstáculo à livre circulação do capital e à competitividade internacional. A educação, a saúde e a previdência, de direitos sociais básicos transformam-se em mercadoria, objeto de contratos privados de compra e venda — em um mercado marcadamente desigual, no qual grande parcela populacional não dispõe de poder de consumo. Em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômica-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos. Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis (negros, mulheres, indígenas)”.<sup>21</sup>

Contudo, ainda que o processo de universalização dos direitos humanos seja algo não concluído (tendo em vista que em muitos Estados o tema continua sendo ignorado), verifica-se que é um fenômeno inevitável. A Conferência de Viena e as próprias conquistas neste campo desde 1948 são claros exemplos, além de indicarem o que ainda é possível e necessário alcançar, sobretudo, porque a universalização dos direitos humanos ainda não é progressivamente válida no que diz respeito aos direitos sociais e econômicos, na medida em que estes dependem, claramente, do desenvolvimento de cada Estado.

---

<sup>21</sup> PIOSEVAN, Flávia em: Democracia, Direitos Humanos e Globalização Econômica - Artigo publicado na página da web ([www.iedc.org.br](http://www.iedc.org.br)).

## Capítulo 2

### OS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Conforme visto no capítulo anterior, a proteção da pessoa humana era reconhecida como uma matéria de estrita competência do poder local. Um rígido conceito de soberania inspirava o comportamento do Estado em justificar as violações contra os direitos humanos, o que o tornava claramente reconhecido como único sujeito de Direito Internacional. Desta forma, no presente capítulo será discutido os direitos humanos sob a ótica da sua internacionalização, onde, nesta visão, o papel do Estado passa por uma redefinição perante a comunidade internacional, tendo por base o homem como pessoa do Direito Internacional, e o Estado, em exercício ilegal do seu poder, passa pela fiscalização dos instrumentos internacionais de proteção. Mais adiante, como não poderia ser diferente, será abordado a questão das minorias no âmbito de sua devida proteção e reconhecimento internacional para uma análise concisa de caráter interno, ou seja, baseando-se no ordenamento jurídico Mexicano comparado às normas do direito internacional que será um dos objetos de estudo do terceiro capítulo.

#### **2.1 – Por que analisar os Direitos Humanos à luz do Direito Internacional Público?**

Durante um longo processo da história humana, o Direito Internacional desenvolveu-se e, *a priori*, era visto como um direito destinado a reger as relações entre os Estados, onde não se admitia o homem como pessoa do direito internacional. Sendo assim, uma nova abordagem do conceito de soberania ensejou outro posicionamento do Direito Internacional em face do homem e de seu reconhecimento enquanto personalidade jurídica deste direito.

Com as atrocidades presenciadas pelo mundo no contexto da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, evidenciou-se a ruptura do valor dos direitos humanos. No entanto, o Pós- Segunda Guerra significou a alteração desta situação pelo reconhecimento e necessidade de uma maior abrangência da matéria dos tratados normativos.

Nas palavras de Almir de Oliveira:

“A negação da personalidade jurídica internacional do homem importava no impedimento de o indivíduo promover a defesa de seus direitos, por si mesmo, perante organismo internacional, deferindo-se exclusivamente ao Estado essa tarefa. Excluía a possibilidade de o próprio Estado ser demandado, na esfera internacional, em matéria de direitos da pessoa humana. Entendia-se que a proteção de tais direitos situava-se no que se chamou domínio reservado do Estado. Assim, quando o próprio Estado era o violador desses direitos, não havia solução para quem estivesse sob sua jurisdição”.<sup>22</sup>

Sob esta visão, pode-se afirmar que a violação de direitos humanos deixou de ser concebida como um problema exclusivo de cada país, além disso, a idéia de que a proteção dos direitos humanos é um tema de legítimo interesse internacional está, cada vez mais, consolidando-se no âmbito das relações internacionais. Tal fato se justifica pelo surgimento de novos sujeitos no cenário internacional<sup>23</sup> e pelo notório avanço das normas do Direito Internacional Público face aos instrumentos internacionais de proteção.

Verifica-se que produzir uma análise dos direitos humanos frente ao Direito Internacional Público tornou-se uma necessidade não apenas pelo simples fato de reconhecer que os direitos do homem são fundamentais para sua sobrevivência, mas pela importância da sua proteção no âmbito interno e internacional. Temas como democracia e paz devem estar em consonância com questões acerca dos direitos fundamentais. No entanto, para validar tal afirmação, faz-se viável analisar os direitos humanos sob a dinâmica caracterizada pelas relações

---

<sup>22</sup> OLIVEIRA, Almir, **Curso de Direitos Humanos, Rio de Janeiro, Forense**, 2000, p. 191.

<sup>23</sup> Entre eles estão os Organismos Internacionais, etc.

internacionais no que diz respeito aos tratados internacionais e os instrumentos de proteção. Ou seja, abordar as exigências das normas internacionais do Direito Internacional Público frente aos direitos e deveres do Estado com os indivíduos.

Porém, não é o objetivo, aqui, destacar claramente quais são os instrumentos de proteção, e nem tampouco detalhar a lógica de cada um deles com relação a sua importância. O que se faz necessário, no presente capítulo, é reunir um possível núcleo de idéias acerca dos direitos humanos no que tange a sua compreensão no cenário internacional, para o melhor entendimento do que o Estado Mexicano tem feito para incorporar as normas do Direito Internacional Público (no que diz respeito aos direitos humanos) em seu âmbito interno, principalmente quando se fala em comunidades indígenas.

Primeiramente, pode-se verificar, segundo o Professor Almir de Oliveira, que os instrumentos jurídicos de proteção ultrapassam, hoje, a casa dos 70 e visam a salvaguarda dos direitos humanos. Esses instrumentos internacionais têm caráter universal ou regional, conforme a amplitude a que se destinam. Por outro lado, são de diferentes espécies: declarações, convenções, pactos, cartas, protocolos, atas, resoluções e proclamações. Desses instrumentos, 39 são de âmbito universal e 33 de âmbito regional; destes, 16 dizem respeito aos continentes americanos, 13, ao europeu, 3 ao africano e um é de destinação particular ao mundo árabe. Todos reunidos, formam um sistema universal de proteção dos direitos humanos.<sup>24</sup>

A Declaração Universal de 1948, por exemplo, é destacada por Bobbio como a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfiguram-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais.<sup>25</sup>

Bobbio completa ainda que:

---

<sup>24</sup> Ibidem, p.7

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto, **A Era dos Direitos**, Campus, 1992, p.30.

“a Declaração Universal representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na Segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre”.<sup>26</sup>

A importância da Declaração perdura, como assinalou a Proclamação de Teerã, aprovada pela Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em 1968 no Irã, que afirmou: “2. A Declaração Universal dos Direitos Humanos enuncia uma concepção comum a todos os povos dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana e declara obrigatória para a comunidade internacional”. A Conferência exortou todos os povos e governos a dedicar-se aos princípios contidos na Declaração e a redobrar seus esforços com o fim de “oferecer a todos os seres humanos uma vida livre e digna que lhes permita alcançar um estado de bem-estar físico, mental, social e espiritual”. Ela continua a ser o ponto de referência de tudo quanto se faz em matéria de direitos humanos.<sup>27</sup>

Quanto aos Pactos Internacionais: o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o de Direitos Civis e Políticos, estes vieram suprir a deficiência que se apontou na Declaração Universal, isto é, a ausência de seu valor jurídico e do seu caráter obrigatório. Os pactos, obrigam seus signatários que tenham ratificado, por terem a mesma natureza dos tratados internacionais.

Outros instrumentos internacionais de proteção<sup>28</sup> podem ser identificados como um grande processo de evolução na aceitação dos Estados, perante a ordem internacional, em assegurar e proteger os direitos do homem. Pode-se incluir, por exemplo, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e da Liberdades Fundamentais, entre tantos outros.

---

<sup>26</sup> Ibidem, p.34.

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Almir, **Curso de Direitos Humanos**, Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 202.

<sup>28</sup> Para o estudo amplo e detalhado de tais instrumentos aconselha-se a leitura da obra do professor A. A. Cançado Trindade – **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos**, Saraiva, S. Paulo, 1991.

Com base neste contexto, observa-se, segundo os ensinamentos do Professor Cançado Trindade:

“se o direito internacional contemporâneo reconhece aos indivíduos direitos e deveres (como o comprovam os instrumentos internacionais de direitos humanos), não há como negar-lhes personalidade internacional, sem a qual não poderia dar-se aquele reconhecimento. O próprio direito internacional, ao reconhecer direitos inerentes a todo ser humano, desautoriza o arcaico dogma positivista que pretendia autoritariamente reduzir tais direitos aos “concedidos” pelo Estado. O reconhecimento do indivíduo como sujeito tanto do direito interno como do direito internacional, dotado em ambos de plena capacidade processual, representa uma verdadeira revolução jurídica, à qual temos o dever de contribuir. Esta revolução vem enfim dar um conteúdo ético às normas tanto do direito público interno, como do internacional”.<sup>29</sup>

No que toca o aspecto da análise dos direitos humanos à luz do direito internacional público, fundamenta-se a importância de garantir tais direitos de acordo com a sua normatividade internacional, pois consagram-se parâmetros mínimos a serem respeitados pelos Estados. Com a institucionalização das relações internacionais e o desenvolvimento de todo o aparato internacional de proteção dos direitos humanos, há que se combinar a sistemática nacional e internacional de proteção à luz do princípio da dignidade humana.

A atual proteção dos direitos humanos exige, assim, a participação de todos os Estados para uma defesa mais eficaz. Hoje, as fronteiras nacionais não são mais um limite para a expansão de qualquer organização criminosa. O progresso das comunicações e dos meios de transporte abre o universo, na sua integridade, ao homem. Tal situação implica a superação da idéia de soberania em favor de uma nova idéia: o Estado supranacional. Todavia, diversos obstáculos apresentam-se, sendo o principal a desconfiança, com a conseqüente resistência dos Estados a renunciarem a uma parcela de soberania, e, ainda, a

---

<sup>29</sup> A.A. Cançado Trindade, **Os Novos Conceitos do Novo Direito Internacional – cidadania, democracia e direitos humanos**, América Jurídica, 2002, p. 6.

inexistência de um órgão com suficiente poder político efetivo capaz de garantir a eficácia do direito internacional.<sup>30</sup>

## **2.2 – A importância das normas do Direito Internacional Público para a Proteção das minorias.**

Durante a primeira guerra mundial deu-se especial importância à questão das minorias<sup>31</sup> com o objetivo de enfraquecer os Impérios Alemão, Austro-Húngaro e Otomano, e, em consequência, o Pacto da Liga das Nações deu-lhe a correspondente significância. A Carta das Nações Unidas, ao contrário, silenciou a respeito, mas a Organização passou a dar à questão das minorias um enfoque distinto. Ao mencionar no artigo 1 a proteção dos direitos humanos, o problema das minorias deixou de ser encarado sob um aspecto político e passou a ser visto dentro de um prisma humanitário, mais amplo, isto é, sem a conotação territorial. Em segundo lugar, o princípio da não-discriminação<sup>32</sup>, formulado claramente no artigo 1 (3) da Carta, e posteriormente confirmado pela Declaração Universal de 1948, veio dar uma solução positiva ao problema básico das minorias, ou seja, a garantia da igualdade de tratamento a todas as pessoas independentemente do grupo étnico, religioso ou lingüístico.<sup>33</sup>

No plano internacional, a proteção especial destinada as minorias deve focar, essencialmente, a dimensão tanto universal quanto individual dos direitos humanos.

---

<sup>30</sup> D'AVILA, Ana Maria, **Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar**, Porto Alegre, Fabris, 2001, p. 60.

<sup>31</sup> O conceito de minoria abrange duas questões relevantes, tanto no caráter da sua definição quanto a respeito à sua classificação. Surge, no entanto, debates travados acerca desta questão no que engloba o seus elementos essenciais. Assim, o objetivo exclusivo do decorrente trabalho será abordar e caracterizar os povos indígenas como grupo vulnerável que mereça devida proteção internacional.

<sup>32</sup> O princípio da não-discriminação veio consagrar-se como princípio universal do direito internacional de direitos humanos, e também como princípio básico de proteção de minorias. Para uma abordagem mais detalhada, os dispositivos da não-discriminação e da igualdade encontram-se, por exemplo, no Parágrafo 3º do Artigo 1º e no Artigo 55 da Carta das Nações Unidas, no Artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos nos artigos 2º e 26, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, e no Artigo 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>33</sup> ACCIOLY, Hildebrando, **Manual de Direito Internacional Público**, Saraiva, 2000, p. 354.

A questão do enfoque individual versus. coletivo assume particular importância quanto à titularidade de direitos. A atitude predominante em relação à proteção de minorias, no âmbito da Organização das Nações Unidas, era de que não havia necessidade de uma proteção específica para grupos, na medida em que se garantia proteção a todas as pessoas individualmente. O debate acerca de direitos individuais versus. Direitos coletivos implica, então, uma série de indagações, tais como: Existe uma real necessidade de proteger grupos, dado que a universalidade da proteção do indivíduo é princípio consagrado do direito internacional dos direitos humanos? Direitos coletivos seriam redundantes, ou até supérfluos, na medida em que determinado direito já é conferido por instrumento de proteção individual? Direitos individuais, portanto, conflitariam com direitos coletivos ou até os excluiriam?<sup>34</sup>

Deve-se reconhecer, no entanto, que o indivíduo só se realiza como pessoa quando o mesmo interage em grupo ou coletivamente com outros indivíduos. Assim, as diferentes sociedades humanas organizam os meios e disponibilizam as oportunidades de realização de seus indivíduos de maneiras singulares, de acordo com tradições culturais que lhe são próprias. Analisando tal contexto, a condição de incompatibilidade entre direitos individuais e direitos coletivos em relação às minorias, pode ser impulsionada contrariamente sob o argumento de que os direitos coletivos poderiam contribuir a implementar e complementar os direitos individuais, e, desta forma, introduzir a idéia do direito do indivíduo de fazer parte de determinada comunidade.

Sabe-se que os problemas acerca da proteção das minorias englobam, em seu caráter intrínseco, questões desafiadoras principalmente quando se trata do dever estatal perante as garantias fundamentais de tais grupos. Sob este aspecto, pode-se destacar, por exemplo, questões acerca da territorialidade, da identidade de cada grupo, e o que diz respeito ao direito à autodeterminação.

Em um primeiro momento, no que tange o aspecto territorial, sabe-se que sua problemática está, muitas vezes, relacionada ao fato de o Estado, movido

---

<sup>34</sup> WUCHER, Gabriele, **A Proteção Internacional de Minorias: A Retomada dos Debates no Âmbito da Organização das Nações Unidas**, Brasília, UnB, 1998, p. 57.



pelo princípio da soberania e integridade do seu território, consagrados pelo direito internacional, não admitir reivindicações minoritárias que atendam os seus direitos. Assim sendo, argumenta-se que, “a partir de uma perspectiva tradicional, no entanto, possíveis soluções para problemas entre Estados e minorias não costumam exatamente ser percebidas como constituindo-se em ‘direito’ das últimas: são mais freqüentemente vistas como ‘concessões’ feitas por parte dos Estados, preocupados com a manutenção de sua estabilidade interna”.<sup>35</sup>

Tal concepção, ao enfatizar o *status quo* do sistema internacional, implica que a legitimidade de aspirações minoritárias só pode ser conferida através do próprio Estado.<sup>36</sup>

Sobre as questões de identidade coletiva de uma minoria e suas implicações acerca da proteção internacional, entende-se que os seus elementos abrangem a origem étnica, a cultura, a religião e o idioma. Sua proteção implica no reconhecimento da sua preservação, ou seja, o reconhecimento do seu valor social.

Segundo a análise de Wucher:

A questão da identificação grupal, da ‘identidade coletiva’ é objeto de abordagens de diversas disciplinas de ciências humanas. Dependendo de área específica, contexto e propósito de sua utilização, o conceito de ‘identidade’ pode assumir diversas definições.<sup>37</sup>

“A noção de identidade não está definida. É permissível interpretá-la em sua forma ampla, compreendendo as qualidades que distinguem uma minoria de outros grupos dentro da sociedade que não estão qualificados para serem protegidos e promovidos.<sup>38</sup> A proteção da identidade coletiva implica também a da pessoa individual como membro do grupo. O artigo 27 do Pacto de Direitos Cíveis e Políticos trata somente de certos direitos a serem exercidos pelas pessoas – em

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>38</sup> LERNER, Natan – *Las Naciones Unidas y Las Minorías a Propósito de la Declaración de la Asamblea General del 18 de Diciembre de 1994*. In: **Derecho y Poder: La Cuestión de la Tierra y los Pueblos Indios, México**, 1995, p. 25.

comum com os demais membros do grupo. A proteção da identidade da minoria significa reconhecer a existência de uma entidade coletiva com seus próprios direitos, além dos direitos individuais e coletivos dos indivíduos”.<sup>39</sup>

Quanto ao direito à autodeterminação dos povos, reconhece-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui uma eficácia para sua devida proteção, assim, argumenta-se que:

“No existe tema más polémico en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que el derecho a la libre determinación. Uno de los mayores problemas en la aplicación de este derecho proviene de la ausencia de una definición objetiva de concepto de ‘pueblo’ como titular de aquel derecho, existiendo consenso en la aplicación de este concepto únicamente a pueblos que se encuentran bajo un régimen colonial de tipo clásico. La aplicación del concepto a otros pueblos despierta controversias no sólo en cuanto al término mismo, sino también en lo que respecta a los límites derivados de otros principios de Derecho Internacional, en particular, el respecto de la integridad territorial y el principio de no injerencia en asuntos internos”<sup>40</sup>

É uma tarefa difícil a preservação das normas do direito internacional por parte dos Estados principalmente quando se trata de conciliar as demandas de autodeterminação dos povos e preservar a integridade territorial dos Estados. No entanto, encontrar soluções baseadas em formulações legais e geralmente aceitas, em âmbito interno, parece ser um grande desafio contemporâneo.

De uma forma geral, a primeira conclusão a que se pode chegar, é reconhecer que a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>41</sup>, ao individualizar

<sup>39</sup>Ibidem, p.28.

<sup>40</sup> WUCHER, Gabriele, **A Proteção Internacional de Minorias: A Retomada dos Debates no Âmbito da Organização das Nações Unidas**, Brasília, UnB, 1998, p.67.

<sup>41</sup> Segundo Natan Lerner, “está claro que hacía falta un instrumento internacional sobre minorías, por lo menos una Declaración de las Naciones Unidas. El artículo del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos es insuficiente aún cuando se lo interprete liberalmente. La sociedad internacional del período posterior a la guerra fría debe concentrar su atención en los numerosos problemas concernientes a las minorías que amenazan la seguridad y paz del mundo. La diversidad de situaciones requiere un enfoque flexible. En algunos casos, el régimen individualista que se adoptó en las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial – con énfasis sobre los derechos humanos básicos – sigue siendo válido y útil. En otros, es imposible, si se quiere evitar tensiones y violencia, seguir postergando la satisfacción de las legítimas demandas de grupos minoritarios que buscan el reconocimiento de su identidad. Un cambio de actitud en esta materia es una tarea urgente tanto para el Derecho constitucional como para el Derecho internacional. (LERNER, Natan – *Las Naciones Unidas y Las Minorías a Propósito de la Declaración de la Asamblea*

o seu foco, acaba por não proteger, de maneira satisfatória, os indivíduos pertencentes a grupos minoritários. Seus direitos encontram-se em seu caráter coletivo de proteção. Assim sendo, questões acerca do direito a terra, por exemplo, podem ser vistas sem o devido respeito pela autoridade do Estado, basta analisar as formas tradicionais de ocupação e o reconhecimento da territorialidade, o que se faz impossível garantir os direitos humanos da minoria.

É possível que haja aqui um desafio à própria democracia em oferecer formas e meios que viabilizem equilibrar os interesses do Estado, do outro lado, proporcionando uma participação efetiva de minorias em todos os assuntos da sociedade nacional em que vivem, uma vez que minorias e majorias não deixam de serem partes de uma totalidade – a sociedade humana.<sup>42</sup>

### **2.3 - Os Povos Indígenas e o conceito de minorias.**

Fazendo um breve debate acerca da relação existente entre a definição de povos e o conceito de minorias, convém ressaltar que nos anos recentes criou-se uma discussão a respeito do tema, principalmente quando se fala de proteção internacional.

Na tentativa de fazer uma análise entre ambos os conceitos, tanto de povos quanto no que diz respeito às minorias, cria-se uma situação conflituosa até mesmo no campo normativo, principalmente quando se trata do princípio da autonomia entre estas categorias.

Primeiramente, cabe ressaltar que falar em autonomia não significa falar em separação, pelo contrário, fala-se de cooperação entre todas as comunidades respeitando cada uma as suas diferenças, onde todas possam exercer suas capacidades dentro do Estado e dispor de direitos iguais. Neste caso, se uma minoria necessita de proteção e integração, necessitará também de autonomia.

Villoro destaca:

---

*General del 18 de Diciembre de 1994, Derecho y Poder: La Cuestion de la Tierra y los Pueblos Indios*, México, 1995, p. 38).

<sup>42</sup> WUCHER, Gabriele, *A Proteção Internacional de Minorias: A Retomada dos Debates no Âmbito da Organização das Nações Unidas*, Brasília, UnB, 1998, p. 127.

“Quando as comunidades indígenas reclamam autonomia, expõem que a colaboração entre todos os povos que constituem a nação realize por meio do respeito à liberdade de cada um que seguir seus próprios valores em conformidade com sua cultura”.<sup>43</sup>

Conforme observado anteriormente, a falta de consenso para definir o conceito de minorias impede o êxito de uma definição universalmente aceita. Neste trabalho destaca-se o conceito de “grupos vulneráveis” para caracterizar os povos indígenas. No entanto, será abordado um dos elementos essenciais que caracteriza estes grupos: o elemento de não-dominância.

Segundo a abordagem de Cançado Trindade:

“Para ser objeto de proteção internacional, a minoria precisa imprescindivelmente ser caracterizada por uma posição de não dominância que ocupa dentro da sociedade. No entanto, o elemento de não dominância *per se* é o que igualmente caracteriza os chamados “grupos vulneráveis”, conceito de abrangência maior que o de “minorias”. Grupos vulneráveis podem, mas não precisam necessariamente constituir-se em grupos numericamente pequenos: mulheres, crianças, idosos podem ser considerados “grupos vulneráveis”, sem, no entanto, se constituírem em minoria”.<sup>44</sup>

A problemática sobre a definição do conceito de “povos”, introduziu a falta de consenso sobre o tema. No entanto, a ONU prefere abordar o conceito de “povos” como o conjunto de populações de um território ou de um Estado, independente dos seus elementos étnicos e culturais. Assim, tendo em vista esta dificuldade da definição de “minorias” e de “povos”, a Organização das Nações Unidas criou a Comissão de Direitos Humanos, a qual depende, por sua vez, da Subcomissão de Prevenção das Discriminações e Proteção das Minorias que, anos depois, inicia seus trabalhos sobre a discriminação contra as populações indígenas. Este assunto será discutido no capítulo seguinte.

---

<sup>43</sup> VILLORO, Luis: *O futuro dos povos indígenas*. In: BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo (org), **Chiapas – Construindo a Esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p.177.

<sup>44</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, **A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro**, San José da Costa Rica/Brasília, 1996, p.371.

## **Capítulo 3**

### **O Direito Internacional Público e os Povos Indígenas**

Para se alcançar a idéia da necessidade de aplicação das normas internacionais de proteção em defesa dos direitos indígenas, sublinha-se aqui, inicialmente, a sua importância no que toca o reconhecimento da urgente necessidade do respeito e a garantia dos direitos inerentes e característicos dos povos indígenas, onde far-se-á necessário observar a sua vigência no plano nacional e internacional, principalmente no que concerne a prioridade do dever do Estado em desenvolver e assegurar condições não excludentes que possam integrar os indígenas na vida da sociedade.

Não se faz aqui presente introduzir uma distinção dos direitos das pessoas indígenas e das não indígenas, pelo contrário, são todos direitos individuais e devem ser os mesmos quando tratados sob a visão dos direitos humanos, pois são todos direitos do homem tendo em vista a sua própria natureza humana. O que deve ser considerado é reconhecer que as práticas dos Estados inseridos no processo capitalista marginalizaram e excluíram ainda mais as populações indígenas da vida da sociedade em geral. No quarto capítulo deste trabalho a afirmação em questão será justificada, onde abordar-se-á o caso dos indígenas de Chiapas, estado mexicano que concentra a maior população indígena do país. No entanto, entende-se que é preciso reconhecer o direito indígena pela razão de existir, nas comunidades indígenas, identidade e características que lhes são próprias mas que caíram no esquecimento de muitos Estados a sua aceitação, o que introduziu uma forte resistência em reconhecer os direitos destas populações.

### 3.1 - Os Povos Indígenas e o Sistema Internacional Proteção.

Sabe-se que, de fato, a classe política de muitos Estados tem observado os problemas dos povos indígenas como se tratasse exclusivamente de uma análise econômica e não como um problema humano. Por exemplo, o que pode ser observado com o desenvolver dos anos é o aumento do comércio internacional face à uma incontestável eliminação das fronteiras no que diz respeito as finanças dos Estados, tornando-os dependentes do sistema econômico vigente. Com isso, detecta-se que “ é impossível para muitos Estados falar sobre desenvolvimento nacional com uma porcentagem tão significativa da população carregada de usos e costumes tão distintos dos “exigidos” pela nova ordem mundial. Neste sentido, uma questão de prioridade nacional seria a incorporação de qualquer forma de cultura distinta, aos padrões tradicionais, ou a eliminação de tudo que pudesse ser prejudicial às pretensões do Estado, ante a globalização”.<sup>45</sup>

Com efeito, fazendo um paralelo entre o sistema capitalista em crescimento e a realidade em que vivem os povos indígenas, pode-se argumentar que o atual contexto da abertura política e econômica dos países, e o próprio fenômeno da globalização produziram um fator discrepante entre os indivíduos. Por um lado, nota-se que uma pequena parcela, detentoras de privilégios, se beneficia do processo de produção cada vez mais inovador oferecido pelo desenvolvimento do comércio. Por outro, no que toca a realidade dos povos indígenas, o que se vê é a impossibilidade ao acesso deste processo, ou seja, comunidades excluídas e, principalmente, tratadas de forma como se constituíssem uma ameaça ao crescimento e desenvolvimento nacional.

Entende-se, no entanto, que o problema central das populações indígenas está profundamente relacionado com a carência de direitos. Fazer uma análise sob o ponto de vista econômico, é apenas introduzir uma interminável discussão sobre uma distribuição de renda desigual existente em diversos países. Contudo, este não é o objetivo em questão. A idéia central da abordagem que se faz

---

<sup>45</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**, Porto Alegre, Fabris, 2001. P. 70.

presente é verificar que a situação dos povos indígenas é desumana e não apenas de caráter excludente do ponto de vista econômico, social ou político. Fala-se da ausência de direitos básicos que alcança características conflituosas não apenas dentro das comunidades indígenas, mas o centro do conflito também é um problema de poder, ou seja, da debilidade do Estado em garantir tais direitos.

Conforme sublinha Hernández Navarro:

“...a luta pela terra, pela apropriação do projeto produtivo, pelo bem-estar social e a defesa dos direitos humanos é insuficiente e limitada se não se luta pela modificação das relações de poder que possibilite a participação dos próprios indígenas e da sociedade no seu conjunto na solução dos problemas e na construção de uma pátria menos injusta...”<sup>46</sup>

Desta maneira, verifica-se que a construção da harmonização para o desenvolvimento de um Estado deve estar intrinsecamente relacionado com a idéia de uma sociedade estruturada e, para isso, todos os indivíduos, independentemente do grupo social, raça ou religião, devem acompanhar o processo de desenvolvimento nacional. O que não se trata, no caso dos povos indígenas, em que se deva “uma vez mais adaptar-se aos padrões dos modelos políticos e econômicos adotados por seus Estados, pelo contrário, a situação mesma, gera, para aqueles Estados com uma significativa presença indígena na composição de sua sociedade, uma responsabilidade até maior no sentido de educar e formar seu povo sob paradigmas de convivência harmônica das culturas distintas, com o respeito mútuo e no esforço coletivo. Tanto mais quando se nota que, independentemente do modelo de desenvolvimento político-econômico escolhido pelos Estados, os povos indígenas continuam sendo os mais afetados pela pobreza, ignorância, doenças, etc”.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> NAVARRO, Luis Hernández. In: BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo (org.) - **Chiapas, construindo a esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 15.

<sup>47</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**, Porto Alegre, Fabris, 2001.p. 73.

Surge, assim, a necessidade de se fazer um novo desenho de Estado nacional: do Estado homogêneo a um Estado plural. Sob tal conceito, argumenta-se que:

“um novo modelo de Estado deverá refletir a pluralidade dos povos e reconhecer-lhes os direitos; e tal mudança não implica que necessariamente cada povo deva desenvolver seu próprio Estado. O que deve mudar é a idéia de um Estado Cultural e socialmente homogêneo, para dar lugar a um modelo no qual possam conviver os povos com direitos iguais e no qual possam desenvolver-se as diferentes culturas. Eis o que seria um Estado multiétnico e plurinacional”.<sup>48</sup>

Ao se buscar uma nova concepção de Estado-Nação, chega-se ao reconhecimento a identificação da multiplicidade de povos e culturas, onde a presença dos povos indígenas convida a este novo projeto.

No entanto, entende-se que um Estado plural reconhece, junto ao direito da igualdade, o direito das diferenças. Porque a igualdade – princípio da justiça – não consiste na uniformidade, mas na equidade, quer dizer, no respeito e tratamento igual de todas as diferenças.<sup>49</sup>

O Estado plural não pretende identificar-se com uma só cultura. É multicultural. “Forjar a pátria” não consiste, para ele, em integrar todos os povos em uma mesma forma de vida e uma mesma concepção de mundo. Forjar a pátria é construir um espaço de diálogo e uma colaboração entre os povos com identidades culturais diferentes. Então, apenas o “contrato social” que constitui a nação deixa de ser resultado da imposição de uma parte, para converter-se em um acordo negociado entre todos os povos.<sup>50</sup>

Analizando a discussão em questão, sabe-se que desde alguns anos busca-se na América Latina a necessidade de redefinir as relações entre os povos indígenas e o Estado Nacional. Sob esta nova visão, menciona-se o regime de autonomia destas populações, onde, em alguns países como a Nicarágua, tem

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 76.

<sup>49</sup> VILLORO, Luis: “*O futuro dos povos indígenas*”. In: BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Arioaldo (org). **Chiapas, construindo a esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 175.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 175.



se estabelecido constitucionalmente a autonomia de suas regiões constituídas por populações indígenas. Em outros, como é o caso do México, o debate tem produzido controvérsias cuja solução não é previsível a curto prazo. Neste contexto, será analisado no quarto capítulo a abordagem acerca da relação entre os povos índios (em Chiapas) e o Estado nacional (no caso, o México) e a busca pela autonomia desta população para uma adequada harmonização dos seus integrantes com a sociedade.

Outro ponto que deve ser observado aqui é com relação às discussões em torno das populações indígenas à luz do Direito Internacional Público e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Verificou-se no primeiro capítulo que nos últimos cinquenta anos tem se construído um sistema internacional de defesa e proteção dos direitos humanos, onde o seu ponto de partida está relacionado intrinsecamente com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas em 1948. Também observou-se que no âmbito internacional a Declaração Universal não era efetiva para a proteção dos direitos humanos. Exigia-se, no entanto, o estabelecimento de dois Pactos Internacionais, que em 1966 foram adotados pela Assembléia Geral da ONU e ficaram conhecidos como *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos* e o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*.

### **O Convênio 169 da OIT**

Deve-se reconhecer que não somente no âmbito da ONU existe a preocupação acerca dos direitos indígenas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicou um primeiro estudo sobre as condições de vida e de trabalho das populações indígenas em 1953. Em seguida, adotou-se, pela Conferência Geral da OIT em 1957, a Convenção 107 sobre a proteção das populações indígenas e tribais em países independentes.

Villoro destaca que:

“Como resultado de crecientes críticas a esta concepción, la OIT decidió impulsar una revisión del mencionado Convenio, que desembocó en 1989 en la adopción por la Conferencia General de la OIT de Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ahora ratificado por algunos Estados miembros (incluso México), el cual hasta la fecha constituye el único instrumento jurídico internacional sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. En su calidad de tratado internacional, el Convenio 169 es ley para todos los propósitos en México, como en otros Estados que lo han ratificado”.<sup>51</sup>

No que diz respeito a idéia de autonomia, entre outras, o Convênio assinala que:

#### Artigo 7

*1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.*

*2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaboradas de forma a promoverem essa melhoria.*

*Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.*

---

<sup>51</sup> Ibidem, p. 374.

### Artigo 8

1. *Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.*

2. *Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.*

3. *A aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo não deverá impedir que os membros desses povos exerçam os direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes.*

### Artigo 14

1. *Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam...*

2. *Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.*

3. *Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.*

A Convenção 169 é o único instrumento jurídico internacional ratificado que se refere especificamente aos direitos dos povos indígenas. Existe na OIT um mecanismo de supervisão de seus convênios, conhecido como Comissão de Especialistas, onde pode ter acesso direto quem denuncia violações por parte das autoridades nacionais.

O importante a ser considerado é que o reconhecimento dos direitos indígenas a nível internacional constitui um grande avanço para a consolidação dos direitos humanos. Mas antes que seja logrado este reconhecimento, deve-se ressaltar que o processo de democratização e conscientização esteja vinculado, acima de tudo, no interior dos estados nacionais. No entanto, a medida que os direitos humanos dos povos indígenas são reconhecidos e respeitados no contexto nacional, amplia-se também a eficácia dos instrumentos internacionais de proteção, estabelecendo assim, o avanço da proteção dos direitos humanos dos povos indígenas perante a comunidade internacional.

### **3.2– O debate acerca da Proteção Internacional dos Povos Indígenas na ONU e na OEA.**

Nos anos recentes, como parte do novo debate sobre a redefinição das relações do Estado com os povos indígenas, o tema de direitos humanos tem sido tratado de forma prioritária tornando-se referência para a nova discussão sobre a natureza do estado nacional e seu relacionamento com as populações índias. Desta maneira, será abordado a forma com que os direitos dos povos são inseridos no debate internacional dos direitos humanos e suas implicações amparadas a alguns temas, entre eles, o da autonomia étnica.

Conforme observou-se no capítulo II, a problemática sobre a definição do conceito de “povos”, introduzindo a falta de consenso sobre o tema. No entanto, a ONU prefere abordar o conceito de “povos” como o conjunto de populações de um território ou de um Estado, independente dos seus elementos étnicos e culturais. Assim, tendo em vista esta dificuldade da definição de “minorias” e de “povos”, a Organização das Nações Unidas criou a Comissão de Direitos Humanos, a qual depende, por sua vez, da Subcomissão de Prevenção das Discriminações e Proteção das Minorias que, anos depois, inicia seus trabalhos sobre a discriminação contra as populações indígenas.

Em atenção as recomendações deste estudo, em 1981 o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) autorizou a criação de um Grupo de trabalho sobre Populações Indígenas que tem como funções: examinar os acontecimentos nacionais relativos a promoção e proteção dos direitos humanos e as liberdades fundamentais das populações indígenas; e elaborar normas internacionais relativas aos direitos das populações indígenas, considerando tanto as semelhanças como as diferenças no que concerne a situação e as aspirações das populações indígenas em todo o mundo.

Assim, o Grupo de Trabalho desenvolveu o projeto da **Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas (DPI)**, reafirmando que os povos indígenas têm os mesmo direitos que todos os seres humanos, o projeto inclui diversas disposições que têm particular relevância para a questão das autonomias étnicas<sup>52</sup>:

*Art.3. Os povos indígenas têm direito a livre determinação. Em virtude deste direito determinam livremente a sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.*

*Art.4. (...) têm direito de conservar e reforçar suas próprias características políticas, econômicas, sociais e culturais, assim como seus sistemas jurídicos.*

(...)

*Art.6. (...) têm o direito coletivo de viver em liberdade, paz e segurança como povos distintos e de gozar de plenas garantias contra o genocídio ou qualquer outro ato de violência...*

(...)

---

<sup>52</sup> O projeto da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas conta com 45 artigos.

*Art.30. (...) têm o direito de determinar e elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras, territórios e outro recursos...*

Um dos pontos mais controversos do projeto da DPI é o que diz respeito ao direito da livre determinação dos povos indígenas, tema sobre o qual tem sido fonte de muita resistência por parte das autoridades governamentais:

“Los gobiernos por lo general desechan que los indígenas sean considerados como “pueblos” y también niegan que los indígenas sean poseedores de este derecho. Aquí interviene el temor de muchos gobiernos de que el ejercicio de la libre determinación de los Estados existentes. Mientras no se resuelva esta controversia, será poco probable que la ONU apruebe la Declaración en los términos en que las organizaciones indígenas lo demandan”.<sup>53</sup>

No âmbito da OEA (Organização dos Estados Americanos) o debate acerca dos povos indígenas tem sido assegurado com bastantes esforços em prol destas populações. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Organização dos Estados Americanos, depois de numerosas consultas com os governos e as organizações indígenas da região, elaborou o projeto de **Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas**, já aprovado pela Comissão. O projeto retoma numerosos elementos do Convênio 169 da OIT e do projeto da DPI da ONU.

Em seu artigo XV a Declaração Interamericana trata do direito de autogoverno, administração e controle de assuntos internos:

1. *Os povos indígenas têm direito a determinar livremente seu status político e a promover livremente seu desenvolvimento econômico, social, espiritual e cultural e, por conseguinte, têm direito à autonomia ou autogoverno em relação a vários assuntos, inter alia cultura, religião,*

---

<sup>53</sup> STAVENHAGEN, op. cit. p. 371.

*educação, informação, meios de comunicação, saúde, habitação, emprego, bem-estar social, atividades econômicas, administração de terras e recursos, meio ambiente e ingresso de não-membros, bem como a determinar os recursos e meios para financiar essas funções autônomas.*

*2. Os povos indígenas têm o direito de participar sem discriminação, se assim o desejarem, de todos os níveis do processo decisório referente a assuntos capazes de afetar seus direitos, suas vidas e seu destino. Tal direito poderá ser exercido diretamente ou por intermédio de representantes por eles eleitos conforme seus próprios procedimentos. Terão igualmente o direito a manter e desenvolver suas próprias instituições decisórias indígenas e à igualdade de oportunidades de acesso a todas as instituições e foros nacionais.*

Verifica-se que o reconhecimento progressivo dos direitos indígenas no seio do direito internacional constitui sem dúvida um passo adiante na consolidação dos direitos humanos. As lutas indígenas pela autonomia se inserem em um largo processo de democratização e conscientização. Como bem sublinha Rodolfo Stavenhagen:

“Para los pueblos indígenas es igualmente importante lograr su reconocimiento al interior de las fronteras estatales como lo es obtenerlo a nivel internacional. Los dos niveles están, por lo demás, estrechamente vinculados. Pero más allá de los derechos humanos de los pueblos indígenas, las sociedades nacionales y la comunidad mundial serán más democráticas en la medida en que estos derechos sean reconocidos y respetados”.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> STAVENHAGEN, op. cit. p. 378.

### **3.3 - A incorporação das normas do Direito Internacional Público e do Direito Internacional dos Direitos Humanos no ordenamento jurídico mexicano.**

No que concerne a proteção internacional dos direitos humanos, aborda-se o tema sobre a proteção dos povos indígenas. Neste contexto, sublinha-se aqui as iniciativas de reforma constitucional e direitos indígenas no México.

Primeiramente cabe ressaltar, mais uma vez, as diversas dificuldades que os povos indígenas encontram na produção do seu bem-estar, autonomia e integridade. Os povos indígenas no México não são os únicos humilhados e ofendidos. Em todas as partes e épocas, a despeito de raça, de cor, de costumes, de cultura, de crença religiosa, as autoridades souberam sempre humilhar e ofender aqueles a quem, com triste ironia, continuam a chamar de seus semelhantes.

Analisando o aspecto crucial que as práticas neoliberais introduziram na sociedade, assim como as reformas e revoluções que tenderam a libertar os países do colonialismo e do imperialismo, ou que tenderam a criar estruturas e infra-estruturas, constituições e instituições para o desenvolvimento e a industrialização, ressalta-se que as tentativas para assegurar a justiça social têm entrado em processo de desestruturação e em crises que têm sido acentuadas com a política neoliberal globalizadora.

Pablo González destaca os problemas das políticas globalizadoras afirmando que:

“Depois de vinte anos da sua aplicação não há dúvida de que os ajustes estruturais, em nenhum lugar e em nenhum momento, alcançaram os efeitos esperados, mas sim, por outro lado, aumentaram os efeitos de dominação e apropriação do mundo em favor dos complexos e redes hegemônicas. Mas estes, longe de atenuar ou modificar suas políticas neoliberais, continuam aplicando-as e estendendo-as da periferia ao centro e dos trabalhadores não-qualificados aos qualificados. Os



resultados estão à vista: empobrecimento das nações, dos povos e dos trabalhadores...”<sup>55</sup>

Desta forma, González alerta que os problemas do neoliberalismo são tão profundos que já não funcionam as antigas medidas de solução. Quem tenta aplicá-las logo descobre que vive em um país no qual não pode aplicá-las. Assim, o autor destaca os seguintes efeitos:

“Mais de cem países, e entre eles está o México, depois dos ajustes estruturais ficaram: 1) sem política monetária própria; 2) sem política de investimentos e gastos públicos para o desenvolvimento, justiça social e soberania nacional. E mais, os sistemas de governo que subsistem após as reformas estruturais não só enfrentaram grandes problemas sociais, econômicos, culturais e políticos que os colocam à beira da ingovernabilidade constitucional, e até mesmo fora dela, dificilmente podem impor uma política monetária própria, uma política de investimentos e gastos que fortaleçam os processos institucionais e democráticos.”<sup>56</sup>

No caso mexicano indiscutivelmente se observa que as disparidades econômicas, políticas e sociais vêm à tona quando analisadas no contexto das populações indígenas. No quarto capítulo será abordada esta realidade, principalmente no que concerne as lutas desta populações em busca da dignidade, recuperação de seus valores, justiça real, pluralidade e respeito.

O que está em debate hoje no México é um novo tipo de relação entre o Estado Nacional e os povos índios, ou seja, a revalorização do índio na sociedade urbana. O marco jurídico que regula as relações entre povos indígenas e Estado nacional está presente nos artigos 4 e 27 constitucionais e no Convênio 169 da OIT. No caso dos artigos constitucionais, outorga-se um reconhecimento parcial e incompleto dos direitos dos povos índios e a legislação tem enormes vazios.

Luíz Hernández Navarro assinala que:

“No caso específico do Artigo 27 constitucional, estabelece-se a proteção íntegra das terras dos indígenas,

---

<sup>55</sup> CASANOVA, Pablo González: “*Os índios do México em direção ao novo milênio*”. In: BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo (org). **Chiapas, construindo a esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 228.

<sup>56</sup> Ibidem. p. 229.

mas não se assinalam os mecanismos para que as comunidades submetidas à forma *ejidal*<sup>57</sup> ou à de pequena propriedade recobrem o regime comunal se assim o decidirem. O parágrafo agregado ao Artigo 4 constitucional no dia 28 de janeiro de 1992 torna evidente a visão que, a partir do poder, se tem da questão indígena, ao reconhecer os direitos culturais e deixar de fora os políticos e territoriais em sua dimensão coletiva. Ademais, este artigo remete a uma lei regulamentar que não existe. Isso implica que não há precisão sobre os mecanismos para aplicá-los nem sobre a competência das autoridades na matéria. Significa que, apesar de seu reconhecimento formal, não outorga efeito constitucional de aplicação e defesa imediatos, e limita o reconhecimento legal de seus costumes, práticas e tradições aos juízos e procedimentos agrários.<sup>58</sup>

Conforme dito anteriormente, o Convênio 169 modificou normas anteriores da organização OIT, particularmente do Convênio 107 adotado no ano de 1957, que partia da idéia da “integração” dos chamados povos indígenas em países independentes. Ao ratificar o convênio, os Estados-membros se comprometiam a adequar sua legislação nacional e a empreender ações de governo de acordo com as disposições do próprio Convênio; a informar periodicamente sobre sua aplicação e a responder a observações ou sugestões da Comissão de Especialistas na Aplicação de Convênios e Recomendações da OIT.

A proposta do convênio é simples: em muitas partes do mundo os povos indígenas e tribais não gozam dos direitos humanos no mesmo grau que o resto da população chamada nacional. O convênio propõe que se respeite esses povos em sua cultura, religião, organização social e econômica e em sua identidade própria para que nenhum Estado ou grupo se aproprie da faculdade de negar a identidade com que eles se afirmam. E o termo “povos” no Convênio parte da idéia essencial de que não são “populações nem setores sociais”, mas povos com identidade e organização própria.

Em 1990 o governo mexicano subscreveu o Convênio 169 e em 16 de fevereiro de 1996, juntamente com o Exército Zapatista de Libertação Nacional,

<sup>57</sup> Forma *ejidal*: pequena propriedade, regime comunal, diversas formas de posse da terra. *Ejido* é terra comunal.

<sup>58</sup> NAVARRO, Luíz Hernández: *Reconstrução da identidades indígenas*. In: BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo (org). **Chiapas, construindo a esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 122.

firmaram no município chiapaneco de San Andrés Larráinzar, quatro documentos que são conhecidos como “Acordos de San Andrés”.<sup>59</sup>

Nestes documentos o governo mexicano reconheceu que:

“...los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política”, e que “para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del Gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas”. Reconheceu-se também que “esa nueva relación debe ser superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y a compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT”.

O que se verifica no Estado mexicano é que concluídos os acordos de San Andrés, o mesmo passou a estender uma resistência na concretização dos acordos em reformas constitucionais. Conforme analisa Montemayor:

“Com o mesmo vigor que insistiu em negar todo reconhecimento institucional empregado para se opor, também de maneira constitucional e com uma “técnica jurídica precisa”, negou as reivindicações indígenas em matéria agrária, particularmente, por considerar primitivo e contrário à modernidade o regime comunal da terra<sup>60</sup>. Para muito constituintes e constitucionalistas do século XIX as terras comunais eram uma aberração: eram contrárias à modernidade e à “civilização” da propriedade privada. Portanto, nas origens do constitucionalismo mexicano tanto os povos indígenas como seu regime de propriedade comunal foram desconhecidos e negados.”<sup>61</sup>

Magdalena Gómez aponta a importância do reconhecimento em se criar uma nova ordem jurídica que expresse a pluriculturalidade. Segundo ela:

<sup>59</sup> Acordo entre o Governo Federal e o Exército Zapatista de Libertação Nacional sobre Direitos e Culturas Indígenas.

<sup>60</sup> Antigo regime coletivo de propriedade agrária.

<sup>61</sup> MONTEMAYOR, Carlos: *Em direção ao cancelamento dos acordos de San Andrés?* In: BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo (org). **Chiapas, construindo a esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 255.

“La naturaleza del orden jurídico vigente debe asumir sin ambigüedades las implicaciones del reconocimiento del derecho indígena en el marco del Estado Nacional, situación que demanda una profunda reforma del mismo y del orden jurídico que lo expresa, para que refleje el principio de pluralidad jurídica en su lógica y naturaleza y no simplemente como un reconocimiento de que existen tantos sistemas jurídicos como pueblos indígenas”.<sup>62</sup>

Desta forma, cabe observar a necessidade de uma nova transição do Estado em direção à um Estado de direito, ou seja, um Estado plural e democrático. Isso implica construir um novo pacto social de integração dos povos indígenas na vida nacional, onde se deve deixar de tratá-los como objetos e aceitá-los como são: sujeitos coletivos de direitos. Assim, o ponto de partida fundamental será o compromisso do governo em assumir os acordos ratificados internacionalmente e colocar em prática as reformas constitucionais e legislativas discutidas nos Acordos de San Andrés.

---

<sup>62</sup> GÓMEZ, Magdalena: *La pluralidad jurídica: principio o sistema?* In: **Memoria II – Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas**, IIDH, San José, 1999, p. 287.

## Capítulo 4

### O CASO CHIAPAS

*“1º DE JANEIRO DE 1994 UM GRITO DE BASTA VINDO DAS MONTANHAS DO SUDESTE MEXICANO ECOA EM TODO MUNDO. ENQUANTO NOS ESTADOS UNIDOS ERA COMEMORADA A ENTRADA EM VIGOR DO NAFTA (ACORDO ECONÔMICO QUE ENVOLVE OS EUA, CANADÁ E MÉXICO), NO MÉXICO UM GRUPO ARMADO CHAMADO EXÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL COM ARMAS EM PUNHO NA LUTA PELA TERRA, LIBERDADE E JUSTIÇA, DOMINA VÁRIAS CIDADES DO SUL DO MÉXICO E COMEÇA A PLANTAR UM NOVO HORIZONTE”.*<sup>63</sup>

#### 4.1 – Chiapas

Para entender o que acontece no estado chiapaneco, há que se ter presente o fato de que é esta uma região com grandes riquezas e um potencial de desenvolvimento enorme que convivem com profundas contradições sociais. No entanto, será abordado o conflito estabelecido a partir de profundas lutas das populações indígenas em busca de autonomia de soluções do Estado mexicano para garantias de condições efetivas que visem o bem-estar destas populações.

Chiapas<sup>64</sup> é o estado do México fronteiro com a Guatemala. Aliás, pertenceu a este país até sua independência em 1824. A população dos Altos de Chiapas pode ser caracterizada como heterogênea.<sup>65</sup> Existem grupos culturalmente distintos em contato permanente dentro do mesmo território. Desta forma observa-se a existência de uma típica sociedade multiétnica.

---

<sup>63</sup> Exército Zapatista de Libertação Nacional, 1994.

<sup>64</sup> Chiapas viveu sob a cultura maia até o século VI, mais tarde, até o século XV, sob a predominância da migração tolteca; a partir daí, passaram a ser dominados pelos astecas, até a chegada dos espanhóis.

Sua superfície de 74.211 quilômetros quadrados está habitada por cerca de 3 milhões e 600 mil pessoas, das quais mais de um milhão são indígenas. As riquezas que já estão sendo extraídas deste Estado nos impedem de afirmar que ele seja pobre em recursos naturais. Além dos poços de petróleo ainda não explorados, Chiapas hospeda cerca de 82% da planta petroquímica mexicana e suas hidroelétricas produzem 20% da energia que o país precisa.<sup>66</sup>

O Estado de Chiapas pode ser considerado como o mais pobre da Federação Mexicana, os indígenas da região vivem em condições subumanas, onde mais de 70% da população sofre de tuberculose e a desnutrição atinge a grande maioria das crianças. Apesar do seu potencial hidroelétrico, somente um terço das casas chiapanecas têm energia elétrica e a grande maioria das demais não possui ao menos lampião a gás.<sup>67</sup>

A terra em Chiapas, principal fonte de sustento das populações mais pobres, tornou-se cada vez mais escassa. O crescimento da população foi um fator muito importante para o empobrecimento dos camponeses que já eram pobres. Dentro de um outro contexto, analisa-se que expulsos de suas terras, a luta pela sobrevivência empurra os povos indígenas e camponeses para as regiões de montanha e de selva onde as terras são pobres e se esgotam facilmente. Boa parte deles vive em pequenos vilarejos, que são conhecidos como *ejidos*. Conforme visto no capítulo anterior, verificou-se que os *ejidos* são uma forma de propriedade coletiva da terra criada no processo de reforma agrária. Até 1992, o artigo 27 da constituição mexicana impede que as terras dos *ejidos* possam ser vendidas, arrendadas ou hipotecadas.

Considerado a maior produtora nacional de milho, a região chiapaneca também pode ser vista como grande detentora da produção nacional de café. De suas florestas saem madeiras nobres e as grandes fazendas contam com milhares de cabeças de gado. Apesar do peso da produção agropecuária

---

<sup>65</sup> Em Chiapas a população indígena é composta por muitas etnias que estão distribuídas nas diversas regiões do estado (Região Central, Altos, Fronteira, Selva, Serra, etc.). Entre as etnias identificam-se: os Amuzgos, choles, tojolobales, mestiços, tzotziles, chamula, etc.

<sup>66</sup> Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática (Inegi), 2000.

chiapaneca na economia mexicana, os moradores do Estado estão desnutridos e, nas regiões de montanha ou na selva, a desnutrição ameaça a vida da população.

No entanto, o que se vê em Chiapas, além da presente condição de marginalização das populações indígenas, é o verdadeiro descaso e resistência do governo mexicano em empregar uma política sólida, baseada na democracia plural.

Nas palavras de Luis Villoro:

“ Democracia quer dizer poder do povo. Mas povo não é um ente abstrato. É o conjunto de homens e mulheres situados em um lugar particular, com relações sociais concretas. Realizar a democracia significa levar o poder até onde os homens e as mulheres reais vivem, onde se relacionam com os demais, onde trabalham. A democracia é uma inversão do poder existente: no lugar do poder que se impõe de cima, o poder dos que estão embaixo, a partir dos lugares onde os homens e as mulheres estão situados”.<sup>67</sup>

Em 1994, o México e o mundo conheceram o Exército Zapatista de Libertação Nacional. No dia 1º de janeiro daquele ano os índios desceram as montanhas do estado de Chiapas, sul do país, com o rosto coberto por capuz e declararam guerra ao exército federal. Os indígenas ocuparam quatro cidades, inclusive San Cristóbal de Las Casas, a segunda maior do estado. Desta forma pode-se constatar o início da última grande revolução do século, coincidentemente no mesmo país onde ocorreu a primeira, a de Emiliano Zapata, em 1910.

Como na luta que Zapata travou quase cem anos antes, os índios do EZLN também querem terra para plantar. A revolução de 1910 conquistou para os índios o *ejido*, que é uma propriedade que não pode ser vendida ou tomada e sua

---

<sup>67</sup> Segundo dados extraídos do Livro: **Chiapas – Construindo a esperança**. BUEROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Arioaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p.30.

<sup>68</sup> VILLORO, Luis: *Autonomia e democracia*. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Arioaldo (org.), Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 221.

posse é hereditária. Essa era a única garantia que os indígenas tinham para plantar e sobreviver.

Uma das imposições dos Estados Unidos para que o México fizesse parte do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), foi a condição de abolição do artigo 27 da constituição de 1910. Esse artigo garantia aos indígenas a propriedade sobre os *ejidos*. Mas as exigências do Nafta é que essas terras tornem-se comercializáveis.

Para uma análise das consequências da política neoliberal adotada pelo governo mexicano, observa-se a afirmação de Noam Chomsky, professor do Departamento de Filosofia e Lingüística do Instituto de Tecnologia de Massachussets (EUA), considerado, por muitos, um dos cientistas sociais contemporâneos mais importantes:

“Durante a última década de reforma econômica neoliberal, o número de pessoas que vivem em extrema pobreza nas zonas rurais aumentou em um terço. Assim como os salários reais no setor manufatureiro, recebido pelos trabalhadores, caíram violentamente — o produto bruto proporcional recebido pelos trabalhadores diminui mais de uma terça parte desde meados dos anos 70. O desemprego no setor manufatureiro cresceu drasticamente e aumentará muito”.<sup>69</sup>

Os *ejidos* estão situados em meio a grandes latifúndios e possuem petróleo sob seus solos. Sem a proteção do *ejido*, os bancos podem comprar a preços baixíssimos a terra de Chiapas. Não foi à toa que a revolta explodiu no dia em que o Nafta entrou em vigor. Mas as demandas do EZLN vão muito além da luta pela terra. O novo zapatismo luta por dignidade.

Diferentemente de outras guerrilhas o EZLN não busca o poder, nem a divisão do território. A bandeira do movimento e o que eles realmente buscam é o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, democracia, liberdade, justiça para todos os mexicanos. Na verdade são povos que desejam autonomia e

---

<sup>69</sup> CHOMSKY, Noam. Entrevista com Magno de Carvalho: *O EZLN e a luta armada em Chiapas* – In: **Revista Olho da História** n°3. Magno de Carvalho visitou Chiapas e esteve em contato com os guerrilheiros zapatistas.



direitos constitucionais que lhe assegurem a propriedade coletiva das terras indígenas.<sup>70</sup>

A liderança zapatista e o governo federal assinaram os acordos de San Andrés que garantiam os direitos indígenas não somente de Chiapas, como de todo o México. Entretanto até agora os acordos assinados pelas duas partes não foram cumpridos pelo governo mexicano e incorporados à constituição de 1917.

A partir de 1997, surgiu outra organização, desta vez, a nível nacional, a Frente Zapatista de Libertação Nacional (FZLN), o braço civil da luta zapatista, que admite qualquer cidadão mexicano, desde que não seja filiado a nenhum partido político. Com isso a FZLN se estabeleceu em todos os estados e pressiona constantemente o governo para cumprir os acordos de paz de San Andrés.

Muito se fala das causas da rebelião em Chiapas, no entanto o que se verifica na região não é apenas a luta dos indígenas em busca de suas terras, apesar de ser uma garantia legítima e uma conquista da Revolução de 1910, o governo mexicano, com o presidente Salinas, revoga o artigo 27 da constituição, o que ocasionou não só a perda de terras dos índios mas a interferência na sobrevivência cultural destes. Assim, o que se discute entre as comunidades indígenas é a questão da dignidade. Esta engloba vários aspectos essenciais: respeito às diferenças (existe no México um preconceito tão forte que já faz até parte da cultura), garantia de direitos básicos (saúde, educação, trabalho, alimentação), liberdade e democracia.

Contudo, identifica-se que as causas do conflito em Chiapas podem ser definidas como baseadas em um conflito estrutural e étnico, sendo suas origens históricas desde a época colonial, onde a corrupção e a concentração de riquezas eram formas de controle político. Segundo sublinha Stavenhagen:

---

<sup>70</sup> Retirado da internet: [www.chiapas.apc.com.br](http://www.chiapas.apc.com.br)

“En primer lugar, está presente lo que podríamos llamar el conflicto estructural. Este no es privativo de Chiapas, ya que existe en muchas otras partes del país, particularmente en aquellas zonas donde predominan pueblos y poblaciones indígenas. El conflicto estructural tiene varias raíces históricas, basado como lo está en un sistema socio-económico que ha generado grandes desigualdades sociales y producido la discriminación y la marginación de amplios sectores de la población, así como una estructura simétrica del poder.”<sup>71</sup>

A denúncia da realidade local em Chiapas vem acompanhada da denúncia da realidade mexicana. O exército zapatista utiliza como estratégia e movimento a integração das questões regionais e locais para canalizar o apoio e o interesse da sociedade civil para com os indígenas. Buscando entender o movimento para além de suas características regionais, Le Bot afirma:

“O zapatismo não consiste em condutas de retorno à comunidade ou de reações nacionalistas fechadas. Ele articula as experiências de comunidades heterogêneas, divididas e abertas, a questão da democracia nacional e o projeto de uma sociedade de sujeitos, individuais e coletivos, que se reconhecessem na diversidade. Ele luta por um mundo onde numerosos mundos possam conviver (un mundo donde quepan muchos mundos), um mundo uno e diverso. O ator zapatista é étnico, nacional e universal. Ele se vê como mexicano sem deixar de ser indígena. Ele quer um México onde ele seja reconhecido e escutado. Ele é universal não em detrimento de sua identidade indígena, mas porque é indígena”.<sup>72</sup>

Contudo, sublinha-se que o sentimento de descontentamento em Chiapas, pode ser explicado pelo que concerne as diversas formas da carência e ausência de direitos visíveis entre as populações indígenas. O zapatismo é um movimento que identifica o que está acontecendo no mundo, onde em cada continente aparece de uma forma diferente. Em cada parte a rebeldia apresenta reivindicações e características próprias. No entanto, observa-se que os conflitos existentes em diferentes lugares do mundo têm muito do zapatismo.

---

<sup>71</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. **Construcciones identitarias et transiciones démocratique au Mexique**. Conferência. Universidade Toulouse le Mirail. Maio 2000. P. 01.

<sup>72</sup> LE BOT, Ivon: *Le revê zapatiste*. In: A crítica intelectual ao movimento indígena-camponês de Chiapas, Texto para o II Congresso Virtual de Antropologia e Arqueologia, Universidade Federal da Bahia, 2000.

## **4.2 – O Estado Mexicano e os Povos Indígenas**

Desde que surgiu, em 1994, o Exército Zapatista está causando transformações no México e provocando uma reflexão das esquerdas em todo o mundo. A marcha que fizeram até a capital do país teve grande destaque internacional, aumentando sua força política. A luta contra a miséria e o esquecimento ganhou mais uma batalha

Enquanto o México se desenvolveu, a região indígena de Chiapas continuou parada no século XIX. As crianças ainda morrem de doenças como disenteria. No entanto compreende-se que mesmo com o orgulho do seu passado maia e asteca, o México esqueceu de que seus descendentes mais próximos estão presentes, e deixou-os à margem do desenvolvimento.

O corte de orçamentos, desemprego, falta de incentivo a pequena e média empresa, abertura econômica que privilegia uma minoria, desvalorização da moeda e por conseqüência diminuição do poder de consumo da população, aumento da pobreza, da miséria e da violência, tudo isso mostra a política empregada pelo governo mexicano para tentar manter a economia como querem os países ditos desenvolvidos e as Instituições Financeiras Internacionais.

Em meados da década de 90, para reiniciar o processo de paz, o novo governo teria que dar três sinais de que estava realmente interessado nas propostas discutidas com o EZLN. As três exigências do EZLN foram: a retirada das tropas federais de sete comunidades indígenas, a libertação de todos os presos políticos zapatistas e a aprovação do tratado de San Andrés, um documento criado pelo próprio governo na primeira tentativa de negociar a paz. Esse documento reconhece os indígenas como povo e sua cultura como legítima. Na época, serviu apenas para mostrar à comunidade internacional que o México estava avançando na negociação da paz, que ainda não saiu do papel.

---

Os Acordos firmados em San Andrés buscaram introduzir uma nova relação entre os povos indígenas, a sociedade e o Estado. Os compromissos do governo federal com os povos indígenas firmados nos acordos são: Reconhecer os povos indígenas na Constituição; ampliar a participação e representação políticas; garantir acesso pleno à justiça; promover as manifestações culturais dos povos indígenas; garantir educação e capacitação; garantir a satisfação de necessidades básicas; impulsionar a produção e o emprego; proteger os indígenas migrantes.

O ponto de partida para o estabelecimento da nova relação é a edificação de um novo marco jurídico nacional nas entidades federativas, baseado em princípios como: Pluralismo, sustentabilidade, integralidade, participação, livre determinação.<sup>73</sup>

Sobre as negociações de San Andrés, Luis Hernández Navarro analisa que:

“Certamente a negociação é um círculo vicioso. A intransigência do Executivo federal, sua negação em cumprir cabalmente o que pactuou, a tem levado a esse ponto. Para rompê-lo, o governo federal deve honrar a palavra empenhada. Aí está o problema e sua possível solução”.<sup>74</sup>

Inúmeros episódios sangrentos isolados ocorreram desde o início do conflito armado em 1994, entretanto a situação parece ter ficado sem controle a partir do massacre de Acteal, quando 45 indígenas, entre idosos, crianças e mulheres, da associação civil "Las Abejas", organização pacifista e que não concordava até então com os métodos zapatistas, foram massacrados dentro de uma pequena capela, quando rezavam pela paz, no dia 22 de dezembro de 1997. Centenas de paramilitares, identificados depois como militantes do partido do governo na época (PRI – Partido Revolucionário Institucional), invadiram a igreja

---

<sup>73</sup> *El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígenas*. In: **Nunca más sin nosotros, Acuerdos de la mesa de Derechos y cultura indígenas entre el Ejército Zapatista de Libertación Nacional y el Gobierno Federal**, Juan Pablos, México, 1996.

católica, fortemente armados, eliminando todos que se encontravam no local e que não puderam fugir.

Como esperado, o episódio sangrento e bárbaro gerou protestos do mundo inteiro. Esta pressão internacional tem provocado reações do governo que vem deportando inúmeros observadores internacionais, que vão a Chiapas, na tentativa de criar um escudo protetor do movimento indígena zapatista, que cada vez mais, vem obtendo a simpatia de inúmeras ONG's (organizações-não-governamentais) do mundo inteiro. Segundo Gilberto López e Rivas, o massacre de Acteal pode ser visto como:

“Um golpe calculado da guerra suja contra o EZLN. No entanto, também é uma reação perversa do governo e dos grupos de poder local e nacional contra o exercício das autonomias indígenas”.<sup>75</sup>

O Estado mexicano compreende a autonomia como uma ameaça à nação, como um caso de separatismo. O governo mexicano destaca a autonomia como sendo motivo de balcanização, separatismo, ruptura da unidade nacional etc. Nas palavras de Gilberto Rivas sobre o governo mexicano em atribuir a luta contra a autonomia:

“Um regime que tem mantido durante toda sua longa existência uma relação de subordinação extrema dos povos índios, não existe prática mais subversiva que as autonomias indígenas. Especialmente porque o fundamento de sua política radica-se na tutela dos povos, na submissão de suas comunidades, na mediação de seus usos e costumes para a reprodução do autoritarismo e o controle político. É o que pensa o estado mexicano”.<sup>76</sup>

Sob tal aspecto, o que se observa no Estado mexicano é uma contradição sobre as suas atribuições para o regime de autonomia. Se o mesmo afirma que tal regime é uma forma de autoritarismo, como justificar que o próprio regime do Estado tem imposto práticas autoritárias em algumas comunidades indígenas? E

---

<sup>74</sup> NAVARRO, Luis Hernandez, *Acordo de San Andrés: onde está o problema?* In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 245.

<sup>75</sup> RIVAS, Gilberto López, *Acteal: um crime contra a autonomia*. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 323.

<sup>76</sup> Ibidem. p. 323.

o que o governo tem fomentado não é produto da autonomia, é o controle das comunidades baseado na exclusão e marginalização dos indígenas.

Buscando compreender o regime de autonomia, sublinha-se o que afirma Gilberto Rivas:

“O ódio às autonomias radica-se no temor de uma contaminação que estas podem causar entre outros setores sociais. Finalmente, as autonomias são expressão de uma maneira de atuar, dentro do âmbito da nação, como um sujeito político independente e auto-afirmativo. Na realidade, as autonomias constituem, em essência, processos de conscientização política encaminhados a formar entidades sociais capazes de decidir seu destino. Na medida em que se aprofunda o sentido de pertencer a um povo, a uma nação, a um processo social nacional em favor de mudanças democráticas, se conquista a conformação de sujeitos autônomos. Isso é o que temem nossos governantes. Temem a propagação do exemplo de autonomia dos índios. Temem a criação, em outros setores da sociedade mexicana, de conselhos autônomos de condução e governo”.<sup>77</sup>

Para uma conclusão da atual relação entre o Estado mexicano e as populações indígenas destaca-se, conforme visto no decorrer do presente capítulo, que se o neoliberalismo continua sendo a “opção” racional” do governo, uma crescente oposição ao governo será a resposta racional do povo. Então, a alternativa do governo será atacar militar e irracionalmente o povo, ou respeitá-lo racionalmente, dialogar, negociar e conciliar-se com ele sem amedrontar e eliminar seus dirigentes e representantes. É impossível sustentar qual opção prevalecerá. Mas, para uma maioria crescente, se colocará a necessidade de lutar pela opção menos dolorosa, que difunda uma paz com democracia e justiça efetiva, real e cotidiana.

---

<sup>77</sup> Ibidem. p. 324.

### 4.3 – Soluções Possíveis

No que concerne a identificação de soluções para o relacionamento dos povos indígenas com o Estado e a sociedade mexicana, dever-se-á, em um primeiro momento, destacar se as políticas desenvolvidas pelo governo para a integração dos indígenas estão de acordo com o atual contexto político e econômico do país.

Quanto à sociedade mexicana, em geral, destaca-se como uma sociedade que vivia ao lado dos indígenas, sem reconhecer sua realidade ou negando-a como uma sociedade à margem da vida nacional, indiferente. Entretanto, desde o surgimento do EZLN os intelectuais constataam que tem se manifestado um grande interesse pelo movimento, por parte de um público pouco politizado que se uniu às tendências profundas dentro da sociedade. A desconfiança generalizada da política e dos políticos cresceu. Isso quer dizer que na consciência pública já consta a presença dos povos indígenas.

Conforme analisado anteriormente, é na população indígena que se concentra os maiores índices do atraso social. Setores cada vez mais numerosos da população indígena crêem ter em suas próprias mãos os instrumentos políticos para aplicar as medidas necessárias com o objetivo de combater a pobreza e promover o desenvolvimento. No entanto, conforme analisa Luis Hernandez Navarro:

“A experiência tem mostrado aos indígenas que a luta pela terra, pela apropriação do processo produtivo, pelo bem-estar social e pela defesa dos direitos humanos é insuficiente e limitada se não se luta também pela modificação das relações de poder”.<sup>78</sup>

Segundo o autor os fatos são evidentes:

---

<sup>78</sup> NAVARRO, Luis Hernandez, *Reconstrução das identidades índias*. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 123.

“Os estados com maior porcentagem de população indígena possuem uma representação muito limitada no Poder Legislativo, e o mesmo sucede praticamente em todas as estruturas e níveis de governo. A representação política no país quase nunca coincide com a conformação dos distintos grupos étnicos. Como se não bastasse, com frequência as prefeituras, onde existe população índia e população mestiça, são ocupadas pelos comerciantes ladinos<sup>79</sup> que vivem nas capitais”.<sup>80</sup>

Desta forma, observa-se a necessidade para a reconstrução de um novo pacto entre os povos indígenas e o Estado. E isso necessariamente passa pela discussão sobre como fundar novamente a nação mexicana<sup>81</sup> com bases democráticas e efetivamente pluriétnicas.

Segundo Pablo Gonzáles Casanova:

“Para que o Estado mexicano funcione legal e politicamente, terá que ser pensado pelo menos em três dimensões da democracia. Essas dimensões são: o pluralismo ideológico com liberdade de expressão e de associação, a participação crescente na tomada de decisões governamentais e alternância no poder do governo do PRI, PAN ou PRD com base num regime eleitoral eficiente e claro, reconhecido pelos que perdem e não só pelos que ganham”.<sup>82</sup>

O aspecto a ser observado, no entanto, é sobre o impacto de uma reforma do Estado. O reconhecimento da autonomia, por exemplo, é parte desta reforma. Segundo Magdalena Gómez, os povos não lutaram tanto por um reconhecimento que lhes outorgue legitimidade em assuntos menores. Uma reforma, como a apresentada em San Andrés, produziria efeitos importantes na ordem jurídica e na vida política do país. O que pode ser acrescentado é que não se deve aceitar que a norma indígena se veja submetida às outras normas constitucionais:

---

<sup>79</sup> Mestiços do Estado de Chiapas.

<sup>80</sup> Ibidem. p.123.

<sup>81</sup> Segundo Luis Villoro a história do México independente pode ser vista à luz da contraposição de duas concepções de Estado Nacional. A primeira é a que triunfa. Seguindo as idéias da época, a nova nação nasce de um contrato social entre indivíduos iguais entre si. A assembléia de representantes do povo constitui a nova nação. É uma nação projetada, porque a real está composta de uma diversidade de povos, de culturas, de regiões e grupos. Os povos indígenas não foram consultados, não entraram de fato no “contrato social”. Têm que aceitá-lo, uns por serem vencidos em combate, outros por carecerem de uma alternativa (VILLORO, 2002. P. 174).

<sup>82</sup> CASANOVA, Pablo Gonzales, *A responsabilidade democrática*. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 205.



“Terá que se iniciar um processo paulatino de revisão legislativa, tanto em nível federal como local; de imediato, as políticas públicas deverão se adequar à participação dos povos indígenas. Estes já romperam de fato as reservas em que a Constituição e o Estado os colocaram, para serem parte ativa e fundante do processo de transição à democracia do país”.<sup>83</sup>

Sendo assim, deve-se pensar o Estado mexicano baseado numa democracia não no caráter representativo, mas numa democracia participativa. Também é necessário que o governo introduza uma política econômica e social que constitua um grande avanço para a sociedade no atual contexto do sistema capitalista. Deve haver, no entanto, um projeto de nação ligado à presença crescente dos povos indígenas, este seria outro aspecto da reforma do Estado mexicano.

“A reforma do Estado homogêneo requer o estabelecimento de uma democracia participativa que ultrapassaria a democracia representativa. Não se trata de abolir as instituições da democracia existente, os partidos e os procedimentos eleitorais, mas de complementá-los com formas de democracia direta que poderiam ser análogas às que constituem o ideal – nem sempre cumprido – dos povos indígenas. Tratar-se-ia de estabelecer vias de participação do cidadão nas decisões que diretamente lhe concerne, de modo que tenha a possibilidade de exercer um controle sobre os governantes e obrigar a que estes façam seu o sentir dos cidadãos”.<sup>84</sup>

O projeto de nação está baseado na necessidade de desenvolver uma transformação que preencha também as falhas que corrompem a sociedade mexicana (egoísmo dos interesses particulares, a falta de solidariedade humana, a violência generalizada, o esquecimento de um bem comum). A sociedade também necessita de renovação, que não seja baseada no individualismo.

---

<sup>83</sup> GÓMEZ, Magdalena, *Direito indígena*. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p.285.

<sup>84</sup> VILLORO, Luis, O futuro dos povos indígenas. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 178.

“Os povos mais miseráveis do México, os que ainda guardam uma antiga sabedoria de vida, podem contribuir para sua renovação moral. Não se trata, está claro, de voltar a formas pré-modernas de vida, mas, uma vez mais, obter uma síntese para uma nova ética coletiva. Uma conjunção da concepção moderna dos direitos individuais, fundado na dignidade da pessoa e nos antigos valores da comunidade, fincados na realização de cada indivíduo por sua entrega a um todo que o abarca. Um lema do EZLN poderia servir de exortação para esta renovação moral: “Para todos, tudo: nada para nós”.<sup>85</sup>

A reforma do Estado deve incluir também o espaço do direito internacional em matéria de direitos humanos. Enquanto na ONU avançam propostas que reconheçam a necessidade de proteger tais direitos, o Estado mexicano deverá definir condições para o exercício do que foi compromissado tanto em nível da aplicação das normas constitucionais como das normas internacionais. Magdalena Gómez destaca que:

“Há, sem dúvida, muito tecido constitucional e normas internacionais que cortar para analisar as incongruências e as inconsistências da política governamental perante os observadores. O mais grave é que com essas medidas estão se fechando ainda mais o cerco e a distância, já não só ante as possibilidades de renovação do diálogo com o EZLN, mas ante os cidadãos e cidadãs, às organizações sociais e aos partidos políticos pelos quais aspiramos ser governados em um marco de respeito universal aos Direitos Humanos”.<sup>86</sup>

Para concluir: qual é o futuro dos povos indígenas? Esta pergunta poderá ser respondida se analisada segundo a visão de integração destes povos com o Estado e a sociedade, onde: 1. O Estado homogêneo deve passar para um Estado plural que respeite as diferenças; 2. A transição de um governo centralizado a uma democracia participativa, baseada na autonomia de todos os grupos sociais; 3. Da associação individualista a uma verdadeira comunidade.

---

<sup>85</sup> Ibidem, p. 179.

<sup>86</sup> GÓMEZ, Magdalena, *Discrecionalidade e Estado de Direito*. In: **Chiapas – Construindo a Esperança**, BUENROSTRO, Alejandro e OLIVEIRA, Ariovaldo, Paz e Terra, São Paulo, 2002, p. 289.

## **Conclusão**

O presente estudo acadêmico examinou a evolução e a efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e sua contribuição na proteção dos povos indígenas que se encontram excluídas do convívio social face o universo de contrastes explícitos na emergência do sistema capitalista.

Observou-se que a idéia da necessidade de aplicação das normas internacionais de proteção em defesa dos direitos dos povos indígenas, sua importância no que toca o reconhecimento da urgente necessidade do respeito e a garantia dos direitos inerentes e característicos dos povos indígenas são fundamentais para observar a sua vigência no plano nacional e internacional.

No entanto, o que se tem visto no decorrer dos anos é o crescente descaso com relação aos povos indígenas. Exemplo disso, é o que ocorre no estado de Chiapas, na região sul do México. Em Chiapas, o ataque aos valores e às tradições indígenas alimentou o nascimento de uma consciência social excludente, que conduziu a intolerância do outro.

Tendo em vista as falhas da constituição mexicana de 1917, onde a partir de seus artigos constitucionais outorga-se um reconhecimento imparcial e incompleto dos direitos dos povos indígenas, observa-se que a classe política lida com os problemas dos povos indígenas como se tratasse de uma mera análise econômica e não como o problema humano que é. Prova disso são as contradições existentes entre os artigos presentes na constituição e as alternativas desenvolvidas pelo governo em integrar estas populações no convívio social (conforme observou-se no quarto capítulo).

Desta forma, a exclusão dos povos indígenas do projeto nacional despertou a série de conflitos que deprimem o país nesses anos e aprofundam as divisões no corpo social. Nascendo assim o zapatismo e os movimentos sociais que buscam a redefinição da questão do poder e as formas de fazer política,

surgindo como antíteses da mundialização do capitalismo e simultaneamente como levante rebelde dos povos indígenas mexicanos.

Os pobres de Chiapas querem igualdade, querem o reconhecimento da diferença cultural e étnica e querem que a diferença deixe de ser um fator de inferioridade para ser um fator positivo de identidade, de peculiaridade cultural, social e econômica.

Assim, diante da idéia do Estado homogêneo, que obviamente está em crise, destaca-se a contínua denúncia das populações indígenas à margem da pobreza, que provocou uma resposta tão estendida que teve o efeito de converter o problema indígena em um problema nacional.

Observou-se que a guerra em Chiapas coloca em debate o novo tipo de relação entre o Estado nacional e os povos indígenas que substitua o antigo pacto. Contudo, esta relação passa pela discussão sobre como fundar novamente a nação mexicana com bases democráticas e efetivamente pluriétnicas. Esse é o grande desafio do governo mexicano, da sociedade e das populações indígenas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando, **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo, Saraiva, 2000.

ANNAN, Kofi. **Direitos Humanos: Conquistas e Desafios**. Brasília, Letraviva, 1999.

BASTOS, Márcio Thomaz. **Direitos Humanos: Conquistas e Desafios**. Brasília, Letraviva, 1999.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, **A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro**, San José da Costa Rica/Brasília, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, volume I, Porto Alegre, Fabris, 1997.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **As três vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana – Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José, Costa Rica/Brasília, IIDH, 1996.

CASANOVA, Pablo Gonzales, *A responsabilidade democrática*. **Chiapas – Construindo a Esperança**, São Paulo, Paz e Terra, 2002.

CHOMSKY, Noam. Entrevista com Magno de Carvalho: *O EZLN e a luta armada em Chiapas*. **Revista Olho da História nº3**.

CLAVERO, Bartolomé. **Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América**, México, Siglo, 1994.

D'ÁVILA, Ana Maria. **Os Direitos Fundamentais como Limites ao Poder de Legislar**. Porto Alegre, Fabris, 2001.

Direitos Humanos na internet. Desenvolvido por DHNet: [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)

GÓMEZ, Magdalena, *Discrecionalidade e Estado de Direito. Chiapas – Construindo a Esperança*, Paz e Terra, São Paulo, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS DIREITO E CIDADANIA: [www.iedc.org.br](http://www.iedc.org.br)

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**, Porto Alegre, Fabris, 2001.

LE BOT, Ivon: *Le revê zapatiste. A crítica intelectual ao movimento indígena-camponês de Chiapas*, Texto desenvolvido para o II Congresso Virtual de Antropologia e Arqueologia, Universidade Federal da Bahia, 2000.

LERNER, Natan – *Las Naciones Unidas y Las Minorias a Propósito de la Declaración de la Asamblea General del 18 de Diciembre de 1994. Derecho y Poder: La Cuestion de la Tierra y los Pueblos Indios*, México, 1995.

MEMÓRIA II. Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas, San José, Costa Rica, IIDH, 1999.

NAVARRO, Luis Hernandez, *Reconstrução das identidades índias. Chiapas – Construindo a Esperança*, Paz e Terra, São Paulo, 2002.

**NUNCA MÁS SIN NOSOTROS:** Acuerdos de la Mesa de Derechos y Cultura Indígenas entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal, México, Juan Pablos, 1996.

OLIVEIRA, Almir, **Curso de Direitos Humanos**, Rio de Janeiro, Forense, 2000

RIVAS, Gilberto López, *Acteal: um crime contra a autonomia. Chiapas – Construindo a Esperança*, Paz e Terra, São Paulo, 2002.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **Constructions identitaires et transitions démocratique au Mexique**. Universidade Toulouse le Mirail, Maio 2000.

VILLORO, Luis, *O futuro dos povos indígenas. Chiapas – Construindo a Esperança*, Paz e Terra, São Paulo, 2002.

WUCHER, Gabriele, **A Proteção Internacional de Minorias: A Retomada dos Debates no Âmbito da Organização das Nações Unidas**, Brasília, UnB, 1998.